

Magyar Jog



Főszerkesztő
TÓTH MIHÁLY

Szerkesztő
SÁRINÉ SIMKÓ ÁGNES

TANULMÁNYOK

KEMENES ISTVÁN:

Az esély elvesztése
mint vagyoni és nem vagyoni hátrány

657. oldal

KARSAI KRISZTINA:

A kívülmaradás lehetetlensége –
az Európai Ügyészség működésének várható hatásai
a kimaradó tagállamokban

670. oldal

SZALAY KLÁRA – POLYÁK GÁBOR:

Hírérték – hír, érték: A híraggregáció jogi megítélése
a szerzői jog és a híripiaci változások tükrében

679. oldal

SZIGETI IMOLA:

Az egyezségekre vonatkozó
eljárásjogi normarendszer

690. oldal

TAKÁCS BÁLINT ÁLMOS:

A joggal való visszaéléssel kapcsolatos egyes mérlegelési
kérdések az idegenrendészeti eljárásban*

699. oldal

PÖLÖSKEI ILDIKÓ:

A szabálysértési jog és a büntetőeljárás kapcsolódásának
eljárásjogi problémái az ítélt dolog és az érték-egybefoglalás
értelmezése körében*

709. oldal

SZEMLE

STEIXNER ZSÓFIA – BORBÉLY ZOLTÁN:

„A bizalmi vagyonkezelés” c. kézikönyv második, bővített és aktualizált kiadásáról

716. oldal

* A Magyar Jogász Egylet 2018. évi pályázatán díjazott tanulmány

STUDIES

ISTVÁN KEMENES: The loss of chance as pecuniary and non-pecuniary disadvantage	657
KRISZTINA KARSAI: The impossibility of staying out – Expected effects of the operation of the European Public Prosecutor's Office in non-participating Member States	670
KLÁRA SZALAY – GÁBOR POLYÁK: Newsworthiness – the worth of news: Legal assessment of news aggregation services in light of copyright law and news market changes	679
IMOLA SZIGETI: The rule system of settlement in criminal proceedings	690
BÁLINT ÁLMOS TAKÁCS: Some discretionary questions regarding the misuse of rights in alien policing procedures*	699
ILDIKÓ PÖLÖSKEI: Procedural law issues related to the connection between infraction law and criminal proceedings in relation to the interpretation of the awarded object and the cumulation of value*	709

REVIEW

ZSÓFIA STEIXNER – ZOLTÁN BORBÉLY: About the second, expanded and updated edition of 'Trusteeship'	716
--	-----

**An award-winning study of the Hungarian Lawyer's Association of 2018*

E SZÁM SZERZŐI:

BORBÉLY ZOLTÁN
PhD-hallgató,
ELTE ÁJK Doktori Iskola

KARSAI KRISZTINA
tszv. egyetemi tanár, SZTE

KEMENES ISTVÁN
kollégiumvezető,
Szegedi Ítéltábla

POLYÁK GÁBOR
egyetemi docens,
PTE

PÖLÖSKEI ILDIKÓ
ügyész

STEIXNER ZSÓFIA
PhD-hallgató, ELTE ÁJK
Doktori Iskola

SZALAY KLÁRA
tudományos segédmunkatárs,
MTA TK JTI

SZIGETI IMOLA
PhD-hallgató, PPKE JÁK

TAKÁCS BÁLINT ÁLMOS
ügyvédjelölt

Magyar Jog – a Magyar Jogász Egylet folyóirata

Elnök: Bánáti János • A szerkesztőbizottság tagjai: Kiszely Katalin, Kukorelli István, Mészár Róza, Réti László, Sárközy Tamás, Szécsényi-Nagy Kristóf, Varga Zs. András, Wellmann György • Kiadja a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 1037 Budapest, Montevideo utca 14. • Telefon: 340-2304, 340-2305 • E-mail: info@hvgorac.hu • Internet: hvgorac.hu • Felelős kiadó: Frank Ádám, a kft. ügyvezetője • Felelős szerkesztő: Gábor Zsolt • Műszaki szerkesztő: Bors Kriszta • Tördelő: Balás Zsuzsa • Korrektor: P. Berka Antónia Mária • Nyomás: Multiszolg Bt.

A szerkesztőség címe: Magyar Jogász Egylet 1054 Budapest, Szemere u. 8. fszt. 1. • Telefon: 311-4880, 311-4013 • Fax: 301-0785 • E-mail: mje@jogaszegylet.hu • Internet: jogaszegylet.hu • Előfizetésben terjeszti: a Magyar Posta Zrt. Hírlap Üzletága, 1089 Budapest, Orczy tér 1., valamint a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Előfizethető valamennyi postán, kézbesítőknel, e-mailen: hirlapelofizetes@posta.hu, faxon: 303-3440, továbbá a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél, 1037 Budapest, Montevideo utca 14. • Telefon: 340-2304 • Fax: 349-7600 • További információ: 06-80/444-444

Előfizetési díj 2018. évre: 22 800 Ft, 1/2 évre 11 400 Ft, egyes szám ára: 1900 Ft. 2019. évre az előfizetési díj: 23 800 Ft. Megjelenik havonta.
HU ISSN 0025-0147

KÖZLEMÉNY

A Szerkesztőbizottság kéri a szerzőktől a kéziratokon a név, a foglalkozás (beosztás) lafcím, telefonszám (vonalas vagy mobil) és az e-mail cím feltüntetését. Kéri továbbá a szerzőket, hogy a kéziratokhoz csatoljanak egy rövid, 15 sort meg nem haladó tartalmi kivonatot, amely tartalmazza a kézirat címének angol fordítását is. A kivonat csatolása a közlés elengedhetetlen feltétele.

A kéziratok a szerkesztőség címére (Magyar Jogász Egylet 1054 Budapest, Szemere u. 8.) nyomtatásban egy példányban küldendők be, de ezenkívül kérjük a kéziratoknak elektronikus formában a következő címre való megküldését is: mje@jogaszegylet.hu.

A közölni kívánt kéziratok terjedelme nem haladhatja meg tanulmány esetén az 1,5, recenzió esetén a 0,5 ívet. A kézirat készítésekor a lábjegyzeteket lapalji lábjegyzetként kérjük beszerkeszteni.

Másodközlésre kéziratot nem fogadunk el, és a bármely okból el nem fogadott kéziratok megőrzéséért nem vállalunk felelősséget. A Szerkesztőbizottság a kéziratok kisebb, nem tartalmi, hanem formai jellegű kijavítására, stilizálására fenntartja a jogot.



KARSAI KRISZTINA

A kívülmaradás lehetetlensége – az Európai Ügyészség működésének várható hatásai a kimaradó tagállamokban

1. Bevezetés

2017. április 3-án az Európai Unió 16 tagállama bejelentette, hogy ún. megerősített együttműködést fognak létrehozni az *Európai Ügyészségi Hivatal* felállítására. 2017. június 8-án ezek a tagállamok jogalkotási folyamatot indítottak és 2017. október 12-én elfogadta a Tanács az EÜH-ről szóló rendeletet (a továbbiakban: EÜH-R¹). Később további négy ország, majd legutóbb Hollandia és Málta is csatlakozott a megerősített együttműködéshez, ezzel mindösszesen 22-re nőtt a részt vevő tagállamok száma. Ha figyelembe vesszük, hogy az EU 27 tagállamából (Nagy-Britanniát már nem érdemes a tagállamokhoz számolni) Dánia és Írország általában a bel- és igazságügyek területén egyébként is külön utakon jár (ún. opt-in és opt-out lehetőségek keretein belül), csupán három tagállam nem lépett még be: Magyarország, Svédország és Lengyelország.

Ebben a tanulmányban nem a magyar álláspontot kívánom elemezni, ami jelenleg a távolmaradást jelenti, és azzal sem foglalkozom, hogy miként fog működni az EÜH² a részes tagállamok között, hanem azt fogom be-

mutatni, hogy ebből a megerősített együttműködésből – bár első ránézésre nem ez látszik – sokkal nehezebb lesz kimaradni, mint a többi, már létrejött és működő szorosabb integrációs keretrendszerből, sőt, mi több, amellet fogok érvelni, hogy az uniós jog legitimált elvei és elismert törvényszerűségei következtében nincs más jogi alternatíva a tagállam számára, mint a csatlakozás, azaz ez a megerősített együttműködés – szemben más megerősített együttműködésekkel – szükségszerűen magában hordozza a teljességet, és bár a fokozatos integráció lehetővé tétele érdekében hozzák létre, hosszútávon nem működőképes a tagállamok fragmentumaiban.

2. Megerősített együttműködés – rövid áttekintés

A megerősített együttműködés („enhanced cooperation”) fontos és innovatív jogintézménye az uniós integrációnak, eredetileg az Amszterdami Szerződés módosításaival hozták létre, abból a célból, hogy legyen *uniós jogi keretrendszer* egyes tagállamok uniós célok megvalósítását célzó – időben és tárgyában – szorosabb együttműködésének. A személyellenőrzés belső határokon történő megszüntetésének célja és megvalósítási folyamata volt az, ami az igényt végsősoron erre a jogi keretrendszerre kikényszerítette, mivel a tagállamok nem akartak újabb és újabb, a schengenihez hasonló externális jogfejlődést, szükség volt tehát egy uniós jogon belüli eszközre, ez lett az ún. szorosabb együttműködés („closer cooperation”). Ebben a keretrendszerben működik ma is a személyellenőrzés nélküli schengeni zóna, vagy például az eurózóna is.

A hatályos EUSZ 20. cikk értelmében azok a tagállamok (legalább kilenc), amelyek az Unió nem kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken egymás között megerősített együttműködést kívánnak létrehozni, az e cikkben és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 326–334. cikkében megállapított korlátokon belül és szabályokkal összhangban igénybe vehetik az Unió intézményeit, és a Szerződések megfelelő rendelkezéseinek alkalmazásával gyakorolhatják ezeket a hatásköröket. A *megerősített együttműködés* az Unió célkitűzései megvalósításának előmozdítására, érdekeinek védelmére és az integráció folyamatának megerősítésére irányul. Az EUMSZ 326. cikke szerint a megerősített együttműködéseknek összeegyeztethetőeknek kell lenniük a Szerződésekkel és az Unió jogával. Az ilyen együttműködés nem befolyásol-

¹ A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről HL L 283 2017.10.31.

² Az Európai Ügyészségi Hivatalról, az ötlet megjelenéséről kezdődően számos tudományos közlemény született – a tudományos diskurzus az elmúlt húsz évben többé-kevésbé töretlennek tekinthető. A mostani megvalósításra váró koncepcióról és a jelenleg ismert részletszabályok elemzéséről lásd például *Christian Trentmann: Eurojust und Europäische Staatsanwaltschaft – Auf dem richtigen Weg?* ZStW 2017, 129 (I) 108–145. p.; Sabine Gless: OHN(E)MACHT – Abschied von der Fiktion einer Waffengleichheit gegenüber europäischer Strafverfolgung? Strafverteidiger 2013, 317–324. p. (Heft 5); Robert Esser: Die Europäische Staatsanwaltschaft: Eine Herausforderung für die Strafverteidigung. Strafverteidiger 2014, 494–504. p. (Heft 8); Láris, Liliána: *Reasons of the Establishment of the European Public Prosecutor's Office.* (2017) 13 Iustum Aequum Salutare 219–234. p. Wade, M. L.: *A European public prosecutor: potential and pitfalls.* (2013) 59 Crime, Law and Social Change 439–486. p. Weyemberg, Anne. – Briere, Chloé: *Towards a European Public Prosecutor's Office.* (2016. European Parliament, Policy Department for Citizen's Rights and Constitutional Affairs) 1–64. p. Payrich András: *Az európai bünyügyi együttműködés egyes kérdései – az európai ügyészség.* In: Glavanits Judit (szerk.) *Impacts of the EU Law on National Legislation – Az uniós jog hatása a nemzeti szabályozásra.* Győr: Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék,

2018. pp. 215–232. p.; Udvarhelyi Bence: *Az Európai Unió törekvései egy Európai Ügyészség felállítására.* Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 17 (2017) 425–445. p. Eltérő, de tudományos elfogadásra nem kerülő koncepcióval állt elő például *Polt Péter: Az európai ügyész.* In: Polt Péter, Belovics Ervin, Geller Balázs, Ambrus István (szerk.) *Ünnepi kötet Györgyi Kálmán 75. születésnapja alkalmából.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2016. pp. 207–213. p.; *Polt Péter: Európai Ügyész: tendenciák és lehetőségek.* Európai Jog. 2015/11 1–6. p.

hatja hátrányosan a belső piacot, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót. Nem jelenthet megkülönböztetést vagy akadályt a tagállamok közötti kereskedelemben, és nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt.

A többi tagállam számára bármikor fennáll a lehetőség, hogy csatlakozzanak a megerősített együttműködéshez, amennyiben annak minden szabályát elfogadják. A Tanács tanácskozásain – a MEM keretében – valamennyi tagállam részt vehet, de a szavazásban a Tanácsnak csak a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamokat képviselő tagjai vesznek részt. Ez azt is jelenti, hogy a kimaradó tagállamok egy esetleges későbbi csatlakozásig lényegében az oldalonról nézik az eseményeket³ és valódi ráhatásuk nincs a jogalkotásra.⁴

Az EUMSZ hatálybalépése óta a házasság felbontására alkalmazandó jog⁵ és a szabadalmak területén⁶ vezettek be megerősített együttműködést, valamint a pénzügyi tranzakciós adó⁷ és a nemzetközi párok vagyoni jogi rendszerei⁸ tekintetében is ez a mechanizmus fog érvényesülni.

A megerősített együttműködés lehetőséget ad arra, hogy tagállamok egy csoportja akkor is mélyítse az integrációt EU-s célkitűzések mentén, ha nem mindegyik tagállam kívánja az adott célt az integráció adott stádiumában megvalósítani – sem az EU jogi keretrendszerén kívüli jogi megoldások, sem pedig a nagyobb sebességre kapcsolás korlátozása nem lehet opció. Nyilvánvaló, hogy ezzel a többsebességes Európa realitása levetkőzte az elemzésekben és politikai deklarációkban megjelenő negatív konnotációt, mivel a megerősített együttműködés jogi lehetőségének létrehozása éppen az eltérő integrációs hajlandóságot igazolja és formális, jogilag támogatott keretrendszerbe helyezi. A Lisszaboni Szerződés módosításaival a megerősített együttmű-

ködés funkciója felértékelődött, és valós opcióként fogható fel akkor, ha valamely uniós politika területén szükség lehet az eltérő integrációs fokozatok fenntartására. Ezáltal a többségi döntéshozatalhoz szükséges mértékű egyetértést el nem érő konszenzus esetén is lehet haladni, a valamely uniós cél vonatkozásában elkötelezett tagállamoknak nem kell kivárniuk, míg a többség is így dönt.

Az EU mozgásba lendülése bármely területről és politikáról is legyen szó, két alapvető döntő tényezőtől függ, egyfelől a jogalaptól, másrésztől a döntéshozatali mechanizmustól. A megerősített együttműködés vonatkozásában jellemző tehát, hogy általában véve uniós célt kell, hogy kövessen, azonban az adott időben csupán a tagállamok egy részének áll érdekében e célt integrációs eszközök útján megvalósítani. Ez a helyzet azonban mindegyik EU-s döntéshozatali mechanizmusban megjelenik, tudniillik az, hogy az EU-s döntéshozatal során a tagállamok legtöbbször egymástól eltérő érdekeiket kívánják érvényesíteni és a döntéshozatali mechanizmus szabályaitól függ, hogy milyen kimenettel. Emiatt érdemes összehasonlítani azokat a mintákat, amelyek különböző EU-s politikák döntéshozatali mechanizmusait írják le. Az összehasonlításban már nem alkalmazott döntéshozatali mechanizmusok is helyet kaptak annak érdekében, hogy látni lehessen azt is, miként változnak a jogi keretek és így miként kell szükségképpen változnia a tagállami érdekérvényesítő stratégiáknak. Ezen túlmenően az összehasonlítás kizárólag a büntetőügyeket érintő politikák döntéshozatali mechanizmusait tartalmazza.

Valamely új együttműködési terület vagy jogintézmény esetében tehát, amennyiben az azzal egyet nem értő tagállam erejét és érdekérvényesítő képességét (jogi lehetőségét) kívánjuk leírni, látható, hogy az egyhangú döntéshozatal esetén bármilyen indokkal képes a másként gondolkodó tagállam megbuktatni a kezdeményezést, míg a minősített többségi döntéshozatalnál csak a többség véleményének a megdöntése vezethet a jogalkotási aktus kudarcához. A megerősített együttműködés esetében látható, hogy míg korábbi formájában (szorosabb együttműködés) akár egy nem részes tagállam is buktathatta a kezdeményezést, addig jelenleg hatályos szabályok erre nem adnak lehetőséget (a közös kül- és biztonságpolitika kivételével). Ez a változtatás alapvető jelentőségű és – ahogy fentebb is említettem – a többsebességes EU jogi eszközökkel történő elősegítését jelenti, de egyben annak el- és felismerését is deklarálja, hogy az integráció mélyítése és az EU-s célkitűzések gyorsabb megvalósítása fontosabb érdek, mint egy-egy tagállam aktuális – tipikusan politikai – érdeke. Ennek elfogadását tükrözik a megerősített együttműködés létrehozásának új szabályai és az is, hogy ezt a lehetőséget a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség politikáját illetően a többségi döntéshozatali mechanizmus megakadásának esetére mint megoldási utat kínálja az EUMSZ. S bár az EUSZ 2. cikke végső eszközként szól a megerősített együttműködés mechanizmusáról, az EUMSZ szabályozása világossá teszi, hogy itt nem kivételről, hanem „csupán” egy B-tervről van szó.

³ Tomasz Kubin: Enhanced Cooperation, EMU Reforms and Their Implications for Differentiation in the European Union. *Baltic Journal of European Studies*. Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 7, No. 2 23–32. p.

⁴ A megerősített együttműködésről lásd még *Osztoivits András: A megerősített együttműködés*. In: Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Wolters Kluwer, 2011. 2343–2354. p.

⁵ A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról HL L 343., 2010. 12. 29., 10–16. o.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1257/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködés végrehajtásáról HL L 361., 2012. 12. 31., 1–8. o.

⁷ A Tanács 2013/2010/EU rendelete (2013. január 22.) a pénzügyi tranzakciós adó területén létrehozandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról (2013/52/EU) HL L 22., 2013.1.25., 11–12. o.

⁸ A Tanács (EU) 2016/1103 rendelete (2016. június 24.) a házassági vagyoni jogi rendszerekkel kapcsolatos ügyekben a joghatóság, az alkalmazandó jog, valamint a határozatok elismerése és végrehajtása területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról HL L 183., 2016. 7. 8., 1–29. o.

<i>többségi döntéshozatal</i>	<i>többségi döntéshozatal + vészfék</i>	<i>megerősített együttműködés</i>	<i>szorosabb együttműködés</i>	<i>egyhangú döntéshozatal (vétó)</i>
EUMSZ általános mechanizmus	EUMSZ 82. és 83. cikk	EUMSZ 329–330. cikk	EUSZ 40., 43., 44. cikk (Lisszabon előtt)	EUSZ régi harmadik pillér (Lisszabon előtt)
rendes jogalkotási eljárás	rendes jogalkotási eljárás	rendes döntéshozatal, többségi döntés (megerősített együttműködés létrehozatala)	rendes döntéshozatal, többségi döntés (megerősített együttműködés létrehozatala)	jogközelítési kerethatározatok elfogadása
a szavazatok többsége a döntő, az egyet nem értőknek el kell fogadniuk a döntést	vészfékeljárás = amennyiben a tagállam szerint az irányelv tervezete a büntető igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait érinti (nincs vétó, hanem indokolt ellenvélemény), a jogalkotási eljárás felfüggesztését kérheti, ennek során meg kell kísérelni a konszenzus elérését	a szavazatok többsége a döntő (nincs vétó); nem részes tagállamok csak akkor tudják blokkolni a megerősített együttműködés létrejöttét, ha a szavazataik száma többségben van döntéshozatal a MEM során: csak a részes államok szavaznak	vétójog ad1 = bármelyik tagállam fontos politikai okból ellenzi, szavazásra nem kerül sor vétójog ad2 = az előbbi esetben az Európai Tanács elé kerülhetett, amely egyhangúlag döntött vétójog eltörlése = a Nizai Szerződéssel	vétójog = bármikor, bármilyen indokkal, nem szükséges a vétó indoklása

3. A megerősített együttműködés külső hatásai

A korábbi és a jelenlegi szabályozások alapján hét megerősített együttműködési rezsim van hatályban, eltérő integrációs fokokon és egymástól részben eltérő tagállami csoportokkal. A megerősített együttműködés külső hatásai két csoportba rendezhetők: egyfelől a nem részes tagállamokkal, más államokkal, nemzetközi szervezetekkel való együttműködés részleteinek feltárását, másrészt ezen formális együttműködés keretein kívüli következmények beazonosítását és elemzését lehet e vonatkozásban elvégezni. Az EUMSZ 327. cikke kimondja, hogy a megerősített együttműködéseknek tiszteletben kell tartaniuk azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyek az együttműködésben nem vesznek részt. Az ilyen tagállamok nem akadályozhatják a megerősített együttműködésnek a részt vevő tagállamok által történő végrehajtását. Az, hogy a kimaradni kívánó tagállamok nem vétózhadják meg a megerősített együttműködés létrejöttét, valamint az, hogy menet közben sem akadályozhatják azt, valóban passzív szemlélődést enged csak a számukra – ugyanakkor a későbbi csatlakozás (aktuális) szándéka nélkül is alapvető érdeke a kimaradó tagállamnak, hogy ismerje a részleteket, különösen akkor, ha a megerősített együttműködés hatással lehet közvetlen módon is a kimaradás ellenére. Azt is jelenti ez továbbá, hogy a tagállam értelemszerűen törekszik arra is, hogy a részt nem vétele ne befolyásolja hátrányosan érdekeit. Ugyan a TFEU rögzíti, hogy a megerősített együttműködés figyelembe veszi a kimaradók érdekeit is, de konfliktus esetén a kimaradó tagállam érdekei érintetlenségének követelményét megelőzik az általános uniós integrációs érdekek és persze az uniós jogi szabályok. Az EUB az egységes szabadalmi oltalommal kapcsolatos C-274/11 sz. ügyben azt is kimondta, hogy „noha természetesen

lényeges, hogy a megerősített együttműködés ne eredményezze olyan intézkedések elfogadását, amelyek megakadályozzák az abban részt nem vevő tagállamokat a hatásköreik és jogaik gyakorlásában, valamint kötelezettségeik ellátásában, ezen együttműködés résztvevői megállapíthatnak olyan szabályokat, amelyekkel e részt nem vevő tagállamok nem értenének egyet, ha részt vennének az együttműködésben.”⁹

4. Az EÜH létrehozatalára irányuló megerősített együttműködés

Az EÜH feladata az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények és az azokhoz elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények elkövetőivel szembeni nyomozás és vádhatósági eljárás lefolytatása, valamint e személyek (tagállami) bíróság elé állítása lesz. Ebben a vonatkozásban az EÜH *nyomozásokat folytat és eljárási cselekményeket végez*, valamint ellátja az ügyész feladatokat a tagállamok illetékes bíróságain az egyes ügyek jogerős lezárásáig. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket a 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelve¹⁰ (továbbiakban: PBCS-IE) határozza meg, így ennek megfelelően ilyennek kell tekinteni és bűncselekménynek kell nyilvánítani az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalást, a vesztegetést, a hűtlen kezelést és az ezekből származó vagyont érintő pénzmosást is. Az *irányelv* ezen túlmenően

⁹ C-274/11. és C-295/11. sz. egyesített ügyek, 82.
¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. HL L 198, 2017. 07. 28. 29. o.

en meghatározza a (minimum) büntetendő részesi alakzatokat és a stádiumokat, valamint meghatározza a büntetőjogi fenyegetettség minimumszintjét jelentő szankciós küszöbököt is. Az EÜH tárgyi hatáskörének másik csoportját a fentiekhez elválaszthatatlanul kötődő bűncselekmények adják, ezt a hatáskört az EÜH-R alapozza meg közvetlenül és ennek definíciójaként az EUB által kialakított autonóm uniós jogi fogalom¹¹ alkalmazandó. Az EÜH-R további tárgyi hatáskört teremt, amikor kimondja, hogy a bünszervezetben való elkövetés esetén is eljár az EÜH (függetlenül ennek egyébként tagállami dogmatikai besorolásától). A *tárgyi hatáskört* érintően az EÜH-R a 22. cikk (1) bekezdésében fontos további értelmezést tesz, amikor kimondja, hogy az EÜH hatáskörrel rendelkezik az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tekintetében, tekintet nélkül arra, hogy az adott elkövetési magatartás a nemzeti jogban más típusú bűncselekménynek is minősülhet. Azaz az esetleges eltérő tagállami klasszifikáció nyilvánvalóan nem vezethet a tárgyi hatály alóli kivételhez.

Fontos hangsúlyozni, hogy az irányelv nem a megerősített együttműködés keretrendszerének jogforrása, ennek beillesztése a tagállami jogrendbe minden tagállamnak kötelessége, így a megerősített együttműködéstől távolmaradóké is. Ekként minden tagállamban a *minimumszabályozási* logikából fakadóan a büntetőjogi védelem minimumszintje biztosított lesz, azonban a nemzeti jogok közötti különbségeket ez a szabályozási módszer nem fogja felszámolni, maradni fognak különbségek mind a tényállások, mind a szankciók vonatkozásában. Ezt az aszimmetriát tovább mélyíti az EÜH rendszere, hiszen itt valójában arról van szó, hogy e szabályok megszegése esetén éledő büntetőigény érvényesítését opcionálisan meg lehet tartani tagállami hatáskörben vagy a megerősített együttműködés keretében át lehet adni – a felelősségrevonás ekként többféle szabályrendszer és eljárás alapján is működhet lényegében hasonló bűncselekmények miatt párhuzamosan is, ami nem tekinthető hatékonnak, az irányelvi szabályozásból fakadó eltérő szintű védelmet az eljárási különbségek bizonyosan fokozni fogják.

Az EÜH akkor járhat majd el, ha az adott cselekmény legalább két tagállam területét érinti, összességében véve 10 millió euró mértékű kárt (vagyonhiányt) idéz elő és egyébként a cselekmény üldözése uniós szinten jobban megvalósítható (szubszidiaritás). Ilyen esetekben az EÜH a részes tagállamok területére kiterjedő illetékességgel jár

el az *európai territorialitás elvéből*¹² fakadóan, nyomozási és vádhatósági feladatokat lát el. Ehhez önálló szervezeti struktúrát kap, amelynek gerincét az ún. delegált európai ügyészek (eredetileg is tagállami ügyészek) alkotják, akik e feladatokat elvégzik, és az adott büntetőügyet a tárgyalási szakig végigviszik.¹³

Az EÜH–MEM (az EÜH létrehozatalára és működtesére vonatkozó megerősített együttműködés) vonatkozásában nagyon sok nyitott kérdés van, de a tagállamok nagyfokú részvételi hajlandósága mutatja, hogy valós igényből táplálkozott az EÜH gondolata és bizonyosra lehet venni, hogy optimális elvi és gyakorlati megoldások fogják megolajozni a működést. A több tagállamot érintő büntetőügyekkel kapcsolatosan, különösen a büntetőjogi integráció már elért, az összes tagállam által alkalmazandó egyéb vívmányaira is figyelemmel joggal merül fel a kérdés, hogy az EÜH–MEM milyen hatásokat eredményezhet a nem részes tagállamok vonatkozásában, hiszen a transznacionális bűncselekmények és azok elkövetői aligha vannak figyelemmel a megerősített együttműködés földrajzi határaitra.

5. EÜH–MEM külső hatásai

Az EÜH létrehozatala kapcsán is tehát az egyik legfontosabb kérdés éppen a kimaradókat érintő szükségképpen változások kezelése, ugyanis ezen a területen különösen markánsan jelentkezik a földrajzi határok jelentéktelensége: éppen a transznacionális és határon nyúló bűnözés elleni közös küzdelem igénye hívta életre a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térséget (nyilván annak előzményeitől kezdődően) és az, hogy a tagállamok közös erőfeszítései alkalmas és hatékony választ adhatnak a bűnözés modern formáira. A közös erőfeszítéseknek az lett az eredménye, hogy a nemzeti keretek között működő bűnüldözés és büntető igazságszolgáltatás is megnyitásra került, számos olyan vívmány született, amely a büntetőhatalom gyakorlásának nemzeti eszközei szupranacionális európai vagy tagállamok közötti kooperatív szintre emelte. Ehhez képest az EÜH–MEM valójában ismét *földrajzi korlátokat* fog felállítani – véleményem szerint azonban a működés megkezdését követően az EÜH–MEM számos olyan hatást fog előidézni a nem részes tagállamok büntető igazságszolgáltatását érintően, amelyek szétvetik az EUMSZ 327. cikk kereteit. Úgy vélem, ennek a megerősített együttműködésnek a külső hatásai jelentősek, szükségszerűek és elkerülhetetlenek lesznek, az ezek miatt előálló konfliktusok alighanem csak úgy lesznek megoldhatók, ha minden tagállam belép majd az EÜH rendszerébe.

Az EÜH-R 110. preambulumbekzdése előrevetíti,

¹¹ A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 54. cikkének értelmezését elvégző előzetes döntéshozatali joggyakorlat alapján szilárdult meg a fogalom: „az egymáshoz időben, térben és tárgyak szerint elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények együttese azonossága”, ami az azonos cselekmény kategóriáját jelenti, magában hordozza az elválaszthatatlanság ismérveit is. Lásd erre nézve például Tóth Géza: *A tettazonosság és a ne bis in idem elv, különös tekintettel a hazai és nemzetközi bíróságok gyakorlatára*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): FORVM, I. évf. Szeged, 2018. 755–785. p.

¹² Lásd Karsai Krisztina: *Alapelvi (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Jurisperitus, Szeged, 2015. 94–97. p.

¹³ Az EÜH koncepciójának és működésének elemzésére lásd az 1. sz. lábjegyzetben listázott tudományos közleményeket.

hogy az EÜH a nem részes tagállamok között *munkamegállapodások* és egyéb áthidaló megoldások létrejöttét fogja a Bizottság szorgalmazni annak biztosítása érdekében, hogy a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés hatékony legyen. A javaslatoknak első sorban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre és a kiadatásra vonatkozó szabályokat kell érinteniük, maradéktalanul tiszteletben tartva az e területre vonatkozó uniós vívmányokat, valamint az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdés szerinti lojális együttműködési kötelezettséget.

5.1. JOGHATÓSÁG HELYETT TERÜLETI ÉS SZEMÉLYI HATÁSKÖR ÉS ILLETÉKESÉG

Az EÜH-R világosan meghatározza, hogy mely bűncselekmények esetén van hatásköre az EÜH-nak – ezen uniós ügynökség vonatkozásában azonban a joghatósági kérdések a klasszikus értelemben már nem relevánsak, mivel a megerősített együttműködésben részt vevő államok földrajzi területe egy térségnek (egységes európai igazságügyi térség¹⁴) számít, amire nézve az EÜH megkapja a joghatóság eljárásjogi leképeződését jelentő általános illetékességet is. Az EÜH-R személyi és területi hatályát, az EÜH az illetékességet ugyanis a részes tagállamok joghatóságából vezeti le az EÜH-R által meghatározott szabályok szerint.¹⁵

¹⁴ Az elv magja az integrációs gondolat, miszerint a különböző tagállamok igazságszolgáltatási rendszereit úgy kell tekinteni, mintha nem külön államok egymástól függetlenül működő igazságszolgáltatási rendszerei lennének, hanem azok egy közös igazságügyi térséget alkotnak. Ez azt jelenti, hogy a rendszer egyes egységei közötti kapcsolatokra, feladatmegosztásra nem joghatósági szempontú megközelítés, hanem tisztán illetékesség-hatáskör szempontú szabályozás lenne irányadó. Az egységes igazságügyi térségben (European legal and judicial space) nem külföldi állam hatóságával történik az együttműködés, hanem az illetékes és hatáskörrel rendelkező másik hatósággal. Ebben a térségben nincs akadálya az ilyen másik hatóság által felvett bizonyíték felhasználásának, de nincs akadálya a másik tagállam földrajzi területén eljárási cselekmények foganatosításának sem. Az elv alapvető jellemzője az, hogy megvalósulása esetén a joghatósági ütközés fogalmilag kizártnak válik, a büntetőügyeket érintően a földrajzi (illetékességi) és hatásköri szabályok mentén lehet és kell allokálni az eljárási erőforrásokat. Ez értelemszerűen együtt jár a tagállami büntetőigény „közösen történő feloldásával”, azaz azzal, hogy a tagállamok elfogadják az önállóan artikulált és képviselt büntetőigényük megszűnését. Lásd Karsai, i. m. 94. p.

¹⁵ Az EÜH-R 105. cikk (3) bekezdése szerint „az Európai Ügyészség és az Európai Ügyészség létrehozását célzó megerősített együttműködésben részt nem vevő uniós tagállamok illetékes hatóságai közötti, a büntetőügyekben folytatott együttműködéssel és az átadással kapcsolatos jogi eszköz hiányában a tagállamok az Európai Unió Európai Ügyészség létrehozását célzó megerősített együttműködésben részt nem vevő tagállamaival való kapcsolataik során az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyekben a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együtt-

Az EÜH-R 23. cikke a *területi és személyi hatáskört* határozza meg az alábbiak szerint. „Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik a 22. cikkben említett bűncselekmények esetében, ha az adott bűncselekményt: a) részben vagy egészben egy vagy több tagállam területén követték el; b) valamely tagállam állampolgára követte el, feltéve, hogy a tagállam joghatósággal rendelkezik e bűncselekmény tekintetében, ha azt a területén kívül követték el; vagy c) az a) pontban említett területeken kívül olyan személy követte el, akire a bűncselekmény elkövetése idején vonatkozott a személyzeti szabályzat vagy az alkalmazási feltételek, feltéve, hogy a tagállam joghatósággal rendelkezik e bűncselekmény tekintetében, ha azt a területén kívül követték el.

A bűncselekmények, amelyekkel szembeni fellépés fontos szerve lesz az EÜH, sok esetben olyanok, amelyek transznacionalitásuk okán a nem részes tagállam területén is megvalósulhatnak. Amennyiben például a körhinta-csalás vagy egyéb áfa-visszaélő cselekmények Magyarország mint nem részes állam területén is megvalósulnak és elválaszthatatlanul kötődnek a más, EÜH-MEM részes tagállamokban elkövetett hasonló cselekményekhez, az alábbi scenáriók képzelhetők el:

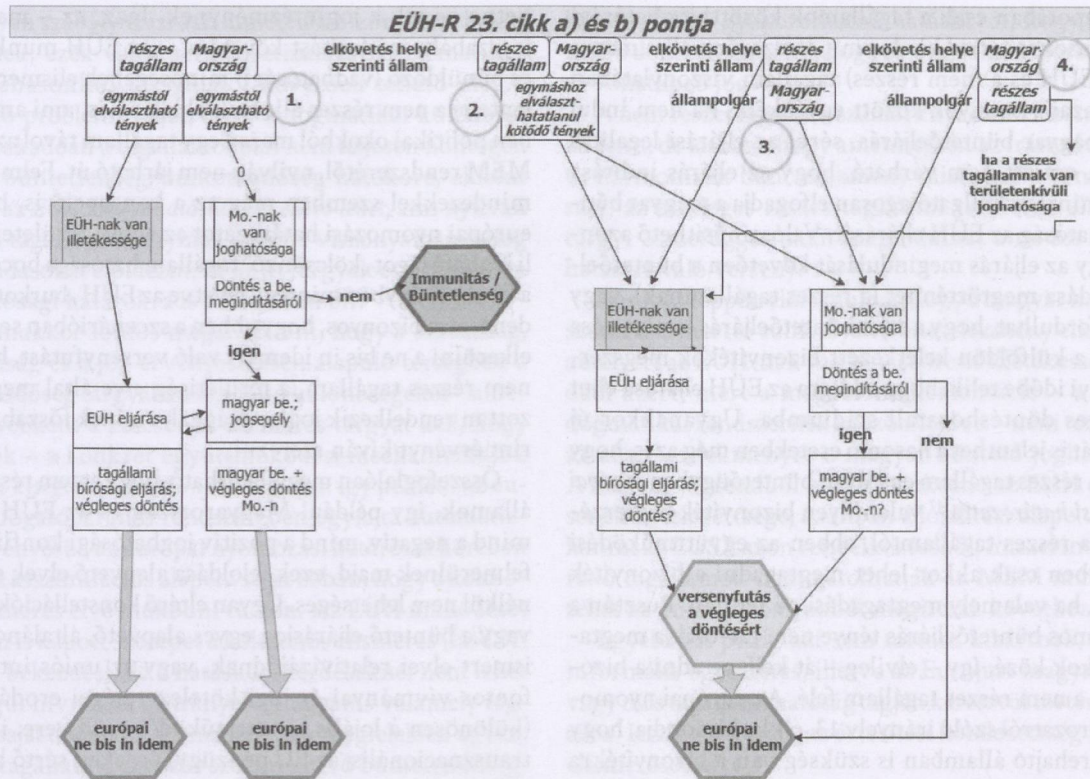
1. Az első esetkörben az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény (pl. áfacsalás) például Ausztria–Szlovákia–Magyarország területén valósul meg, azonban a *cselekmények egymástól elválaszthatók*, azaz „el lehet különíteni” a nem részes tagállam területén megvalósult cselekményrészeket.

Az „elkülöníthetőség” körében lényegében *háromféle dogmatikai kérdéskör* jelenik meg, amelyek azonban e tekintetben azonosan kezelendők:

- az eltérő elkövetési állam előállhat akként, hogy a pénzügyi érdeket sértő bűncselekmény összefüggő részcsselekményei (természetes egységként felfogott cselekmények) realizálódnak eltérő területen;
- az is hasonlóképpen értékelendő, ha a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények valódi halmazata (anyagi vagy alak) valósul meg eltérő elkövetési helyekkel;
- valamint hasonlóképpen alakul a joghatóság (illetékesség) vonatkozásában a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményekhez az EÜH-R szerinti elválaszthatatlansággal kapcsolódó más bűncselekmények jogi sorsa is.

Egy ilyen esetben az EÜH saját hatáskörében jár el és foglalkozik az ügygel, de értelemszerűen nem terjed ki az illetékessége a Magyarországon elkövetett részcsselekményekre. Ilyenkor az EÜH-R szerinti jelzi a magyar bűnüldöző hatóságoknak az esetleges eljárás szükségességét, mivel maga nem tud eljárni, tehát az alapul fekvő irányelvi szabályozásban megtestesülő uniós büntetőigényt maga az EU a központi szint helyett a tagállami

működésről szóló, alkalmazandó uniós jogi aktusok végrehajtása tekintetében illetékes hatóságként értesítéssel az Európai Ügyészséget jelentik be.”



Karsai 2018

igazságszolgáltatáson keresztül – ahogy más harmonizált bűncselekmények esetén egyébként is – tudja csak érvényesíteni. Ha tehát a tagállam az EÜH rendszerében nem is vesz részt, az irányelv miatt az adott cselekmény üldözése uniós kötelezettség. Ennek elmulasztása – akár jogi, akár politikai okokból – az eljárásjogi legalitás sérelmén túl az uniós jog megsértését is jelenti amellet, hogy nem kívánt büntetlenséget eredményezhet. Mind az EÜH eljárását követő tagállami bírósági szakban hozott végleges döntést, mind a nem részes államban hozott végleges döntést a SVE 54. cikke és az Alapjogi Charta 50. cikke transznacionális ne bis in idem elv joghatásával ruházza fel.

2. A következő esetkörben az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény történeti tényei akként realizálódnak, hogy *nem lehet elválasztani egymástól a részes és nem részes tagállamok területén megvalósított cselekményrészeket*. Ilyenkor a részes tagállamok által adott felhatalmazás, valamint az EÜH-R alapján az EÜH és az adott nem részes tagállam is egyaránt rendelkezik joghatósággal (illetékességgel) az adott bűncselekmény üldözését tekintve. Ebben az esetben lényegében versenyfutás is kezdődhet a nem részes tagállam és az EÜH között az eljárás lefolytatása és a végleges igazságügyi (érdemi) döntés meghozatala érdekében, a transznacionális ne bis in idem hatás kiváltására. Az EÜH eljárása is – jogerős döntés esetén – res iudicatat és a ne bis in idem szerinti tilalom életbelépését fogja eredményezni azzal a negatív hatással, hogy az elbírálásba be nem vont magyarországi elkövetési helyű részecselekményekre is beáll a ne bis in idem. A ne bis

in idem elv akkor is érvényesül, ha megindulna egy párhuzamos magyar büntetőeljárás, ráadásul amennyiben ez érdemi vizsgálattal előbb zárulna, mint az EÜH által kezdeményezett, a jogerő blokkoló hatása az EÜH eljárást is okafogyottá tenné. Megfogalmazható, hogy egy ilyen versenyfutás alapvetően megkérdőjelezi az uniós értékek iránti elkötelezettséget és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében fennálló együttműködési kötelezettséget is, ezért remélhető, hogy csupán elvi lehetőségként marad felvázolva.

3. Az EÜH eljárását megalapozhatja az ún. *személyi elv* is, ami az elkövető állampolgárságából eredően vezet le a joghatóságot (itt egyben illetékességet). Előfordulhat, hogy a bűncselekményt a nem részes tagállam polgára, így például egy magyar állampolgár követi el külföldön, vagyis olyan tagállam területén, amelyik tagja a megerősített együttműködésnek. Ilyenkor a területi elv miatt és az EÜH-R szerint az EÜH eljárhat, de az aktív személyi elv érvényesítése esetén a nem részes tagállam is éppúgy rendelkezik joghatósággal. A magyar büntetőjogban például a korlátlan aktív személyi elvből levezethető a cselekményre a magyar joghatóság, mivel a cselekményt az irányelvi kötelezettségből fakadóan Magyarország is be fogja illeszteni a büntetőjogába. Itt hasonló helyzet állhat elő, mint a 2. pontban említett esetben; mivel mind az EÜH-nak, mind a nem részes tagállamnak el kellene járnia, megindulhat megint csak a versenyfutás a ne bis in idem hatásért. Érdemes megemlíteni, hogy ebben az esetben is, valamint a korábbi esetkörökben is javasolható, hogy érvényesüljön a koordinációs mechanizmus, ami

jelen állapotában csak a tagállamok közötti joghatósági konfliktusokra terjed ki, de amit észszerűen alkalmazni lehetne EÜH és a (nem részes) tagállam viszonylatában is.¹⁶ A hazai viszonyok között egyébként, ha nem indul meg a magyar büntetőeljárás, sérül az eljárási legalitás alapelve, emiatt nem várható, hogy az eljárás indítása nélkül, mintegy hallgatólágon elfogadja a magyar bűnüldöző hatóság az EÜH eljárását. Valószínűsíthető azonban, hogy az eljárás megindulását követően a büntetőeljárás átadása megtörténhet (a részes tagállamnak), vagy az is előfordulhat, hogy a saját büntetőeljárás lefolytatása körében a külföldön keletkezett bizonyítékok megszerzése annyi időbe telik, hogy addigra az EÜH eljárása eljut a végleges döntéshozatali stádiumba. Ugyanakkor új problémát is jelenthet a hasonló esetekben még az is, hogy ha a nem részes tagállam egy ilyen büntetőügyben *európai nyomozási határozattal*¹⁷ valamilyen bizonyíték beszerzését kéri a részes tagállamtól, ebben az együttműködési rendszerben csak akkor lehet megtagadni a bizonyíték átadását, ha valamely megtagadási ok fennáll. Pusztán a párhuzamos büntetőeljárás ténye nem tartozik a megtagadási okok közé, így – elvileg – át kellene adni a bizonyítékot a nem részes tagállam felé. Az európai nyomozási határozatról szóló irányelv 13. cikke kimondja, hogy ha a végrehajtó államban is szükség van a bizonyítéokra más eljáráshoz, akkor azt adott esetben vissza kell adni, de ez nyilván már csak részletkérdés.

4. A következő esetkörben a részes tagállamok területén *külvli joghatósági szabályainak* átvételével kap eljárási jogosítványt az EÜH a 23. cikk szerint: a nem részes tagállam területén elkövetett, és az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény (vagy az ahhoz elválaszthatatlanul kötődő cselekmény) nyomozására lényegében a nem részes tagállam hozzájárulása nélkül terjed ki az EÜH illetékessége. Ez lesz a helyzet a magyar, a lengyel és svéd államterület esetén is. Ebben a scenárióban tehát a részes tagállam büntetőjogában elismert aktív személyi elv érvényesül, azaz a részes tagállam a polgára által a másutt elkövetett bűncselekményért érvényesít büntetőigényt. Ilyenkor (például) a magyar területen elkövetett cselekményért persze a magyar büntető joghatóság is fennáll párhuzamosan, hasonlóan a korábban említett esetekhez. Annyiban más ez a helyzet, hogy itt az EÜH oldalán merülhet fel igény valamely bizonyítékok beszerzésére és átadására. A jelen joghelyzetben fogalmilag kizárt, hogy az EÜH európai nyomozási határozatot bocsásson ki – értelemszerűen – a részes tagállamokat érintően, azonban felmerülhet a kérdés, hogy éppen az itt tárgyalt esetkörben, a nem részes tagállamok vonatkozásában helye le-

hetne ennek a jogintézménynek. Igaz, ez – megfelelő jogszabály-módosítást követően – az EÜH munkájának és bűnüldöző (vádhatósági) minőségének elismerését jelentené a nem részes államok oldaláról is, ami amennyiben politikai okokból marad egy tagállam távol az EÜH-MEM rendszerétől, nyilván nem járható út. Felmerülhet mindezekkel szemben még az a koncepció is, hogy az európai nyomozási határozatot az adott, területen kívüli joghatóságot „kölcsonzó” tagállam hatósága bocsátja ki, a konkrét ügyben mintegy levette az EÜH „burkot”. Mindenesetre bizonyos, hogy ebben a scenárióban sem lehet elkerülni a ne bis in idemért való versenyfutást, hiszen a nem részes tagállam, a területiség elve által megalapozottan rendelkezik joghatósággal, aminek főszabály szerint érvényt kíván szerezni.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a nem részes tagállamok, így például Magyarország és az EÜH között mind a negatív, mind a pozitív joghatósági konfliktusok felmerülnek majd, ezek feloldása alapvető elvek sérelme nélkül nem lehetséges. Ugyan eltérő konstellációkban, de vagy a büntető eljárásjog egyes alapvető, általánosan elismert elvei relativizálódnak, vagy az uniós integráció fontos vívmányai és jogi kötelezettségei erodálódnak (különösen a lojális együttműködés rendszere, illetve a transznacionális, az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények hatékony üldözésének kötelezettsége az EUMSZ 328. cikke szerint, és a transznacionális ne bis in idem). Ezek kiküszöbölését véleményem szerint csak az EÜH rendszerének általánossá tételével lehet csupán elérni.

5.2. BÜNTETENDŐSÉG/BÜNTETLENSÉG ELTÉRŐ HATÁRAI

Az *irányelvi szabályozásból* fakadóan a tagállamok anyagi büntetőjogi védelme nem lesz egyenletes, bizonyára lesznek olyan különleges, a tagállami jogrendből és az irányelvi minimumszabályozásból fakadó konstellációk, amelyek a tagállamok egymás közötti relatív viszonyaiban a büntetlenség/büntetendőség konkrét kérdését illetően alapvető különbséget fognak előidézni. Néhány példa:

- a minimum *elévülési időt* meghaladó elévülési szabályok egyes tagállamokban későbbre tolják az elévülést, míg másokban hamarabb beállhat a büntetlenség;
- a részesség *járulékoságának* eltérő felfogása eredményezheti ugyanazon segítő magatartás alapvetően eltérő megítélését;
- a bűncselekmény *stádiumaihoz* fűződő alapvetően eltérő dogmatikai felfogások eredményeképpen ugyanazon cselekmény minősülhet büntetendő kísérletnek az egyik államban vagy éppen büntetlen előkészületnek a másikban;
- *jogi személyek szankcionálhatóságának* konkrét feltételei alapvetően különbözhetnek (szükséges-e természetes személy megállapított bűncselekménye; milyen okozati összefüggés vizsgálatára van szükség stb.).

¹⁶ A Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről HL L 328 2009. 12. 15. 42. p.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/EU irányelve (2014. április 3.) a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról. HL L 130., 2014. 05. 01. 1. p.

Az ilyen szabályozási aszimmetriák bizonyosan bekövetkeznek, ezek valós prognosztizálása szisztematikusan vizsgálható követően tehető meg.¹⁸ Alapvető probléma lehet, hogy a dogmatikai különbségekből fakadóan a tagállamokban nem teljesen homogén tehát a büntetlenség/büntetendőség hatóköre, ekként viszont az EÜH tárgyi hatásköre is eltérő lehet, ami nyilván a részes tagállamok egymás közötti viszonyaiban is fog fennakadásokat előidézni, de az itt tárgyalt esetkörökben a joghatósági határokat is befolyással bír.

Ugyanakkor fontos megállapítani, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségben a büntetendőség tárgyában fennálló különbségeket – amelyek egyébként a kölcsönös elismerés tárgyát kell, hogy képezzék – a konkrét együttműködési mechanizmusok körében *kisegítő elvekkel enyhíteni lehet*: így például az európai elfogatóparancs rendszerében egyfajta automatizmus érvényesül, az európai nyomozási határozat körében pedig az asszimilációs alapelv segít abban, hogy a kölcsönös elismerés elve működni tudjon. Az EÜH működését érintően is kapott szerepet a kölcsönös elismerés [lásd 31. cikk (5) bekezdés], de a hatásköri kérdéseknél nem lehet segítségül hívni. Ha az irányelvet ugyanis valamely tagállam a saját dogmatikai rendszerének megfelelően ugyan, de más tagállami rendszer szerint eltérő büntetendőségi határokkal illesztette be (relatív büntetendőségi hézag), a kölcsönös elismerés nem alkalmazható ennek kiegyenlítésére. Álláspontom szerint ezen a problémahalmazon valójában csak *erőteljesebb jogegységesítéssel* lehet átlendülni, az EUB jogértelmezési és jogfejlesztő tevékenysége – a jelenleg uralkodó felfogás szerint – nem töltheti fel teljesen a büntetendőségi hézagokat. Amennyiben azonban a pénzügyi érdekek sérelme elleni küzdelemben nyert felhatalmazással az Unió oldalán a (részleges) *ius puniendi*¹⁹ elismerjük, lehetséges olyan következtetésre jutni, hogy az EUB – konkrét esetben – képes lehet erre (mind szigorító, mind enyhítő irányban).

5.3. A BÜNCSELEKMÉNYEK BEJELENTÉSÉNEK KÖTELEZETTSÉGE

Az EÜH-R 24. cikke szerint az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint az alkalmazandó nemzeti jog alapján illetékes tagállami hatóságok indokolatlan késedelem nélkül jelentést tesznek az EÜH-nak minden olyan büntetendő cselekményről, amellyel kapcsolatban az EÜH gyakorolhatná hatáskörét. Ezen túlmenően a tagállam arról is tájékoztatja az EÜH-t, ha valamely igazságügyi vagy büntető hatósága olyan bűncselekmény tárgyában indít vagy folytat nyomozást, amelynek esetében egyb-

ként az EÜH gyakorolhatná hatáskörét, hogy az EÜH utóbb dönthessen arról, hogy él-e saját hatáskörbe vonásra vonatkozó jogával.

A nem részes tagállam számára ilyen kötelezettség nem áll fenn, de látható, hogy amennyiben az irányelv szerinti, harmonizált bűncselekmény miatt indít büntetőeljárást, az esetleges részes tagállami területen elkövetett tárgyi összefüggés okán megindulhat a *ne bis in idem* hatásért való verseny.

Hasonlóképpen előfordulhat, hogy a magyar hatóságok számára ismertté válik olyan bűncselekmény elkövetése, amelyért az EÜH-nak van hatásköre és illetékessége, például azért, mert a magyar implementáció – a magyar dogmatikai rendszernek köszönhetően – nem terjeszti ki az adott cselekményre a magyar büntető joghatóságot. A magyar jogrendből nem következne az EÜH értesítésének kötelezettsége, azonban a lojalitási alapelvől, valamint az EUSZ azon rendelkezéséből, miszerint a kimeradó tagállamok nem gátolhatják az MEM működését, tehát az uniós szabályokból mégiscsak következne.

Egyébként pedig azt sem tartom kizártnak, hogy az informális egyeztetés, illetve az Eurojust magyar tagján vagy más tagállami hatóság tagján keresztül történő „tippadás” lesz a gyakorlat, az értesítési kötelezettség formális elismerése helyett.

5.4. NE BIS IN IDEM

Az európai büntetőjog egyik legfontosabb kézzelfogható vívmánya a klasszikus *ne bis in idem* elv transznacionális érvényességének az elismerése és kikényszerítése az európai jog eszközeivel. Az EÜH és a nem részes tagállamok vonatkozásában – ahogy említésre került – az elv érvényesülése jelentős kockázatot hordoz. Amennyiben a cselekményre vagy annak egy részére – valamely hatályt megalapozó rendelkezés miatt – mind az EÜH-nak, mind a nem részes tagállamnak van hatásköre, reális következmény lehet a *jogerős befejezés blokkoló hatásáért* induló „verseny”, ami hátrányosan hathat a döntéshozatal megalapozottságára.

Ehhez még további kockázatként járulhat az is, hogy a magyar büntetőeljárást le lehet folytatni a törvényben meghatározott esetekben az adott bűncselekményt elkövető, de az eljárás során távollevő terhelttel szemben is, ami könnyen azt idézheti elő, hogy a személyi elv alapján a magyar állam főszabály szerint eljárhat és el is jár, míg a területiség elve szerint a bűncselekményt olyan államban követték el, amelyik átadta az eljárást az EÜH-nak, ami szintén jogosult az eljárásra. Az EÜH csak akkor szüntethet meg az eljárást, ha lenne jogerős magyar döntés a *ne bis in idem* miatt, bár még akkor is kérdéses lenne, hogy az *in absentia* ítélet ebben az esetben köti-e az EÜH-t. A magyar hatóságokat ilyen esetben sem terheli megszüntetési kötelezettség, elképzelhető azonban, hogy a büntetőeljárás átadásra kerülhet az elkövetés helye szerinti tagállamnak. Értelemszerűen annak elfogadásával, hogy az átadott büntetőeljárást az EÜH fogja lefolytatni.

¹⁸ Ligeti, Katalin (szerk.) *Toward a Prosecutor for the European Union*. Volume 1 (2012 Hart Publishing). A kötet a tagállamok jelenlegi büntetőjogi (és eljárási) rendszereinek a leíró elemzését tartalmazza.

¹⁹ Karsai, i. m. 16–34. p.

6. Végső következtetések: safe-heaven és forum shopping?

Az a rendszer, amely megengedi bizonyos földrajzi területek kimaradását az egységes illetékességi területből és megengedi egymástól eltérő hatóságok egymástól független döntését az eljárás lefolytatására, *alapvető megalapozás nélkül kínálja magát* a joghatósági kollíziókból fakadó forum shoppingra: mind bűnüldözői oldalon, mind pedig bűnelkövetői oldalon.

A *forum shopping* jelenségét jobbra a „tudatos” bűnözői magatartásokkal kapcsolatosan szokták megemlíteni, miszerint a képzettebb bűnözői réteg a bűncselekmények elkövetési helyét a büntetőjogi, esetleg az eljárási szabályok különbözőségének mérlegelésével dönti el, így különösen orientálódhat a büntetéssel fenyegetés fennállása (azaz bűncselekmény-e az adott cselekmény), a büntetési mérték, a vagyonekhozás alkalmazási szabályai (például bizonyítási teher megfordulása) mentén, de akár az eljárási specialitások mentén is, sőt Európán kívül a kiadatási együttműködés fennállása vagy annak hiánya is releváns tényező lehet. Azt vélelmezzük, hogy – ha van döntési és befolyásolási lehetőség – azt az országot fogja választani, amelyikben enyhébb elbírálásra, esetleg elhúzódó (elhúzható) eljárásra lehet számítani, ha a cselekményt mégis feltárják. A bűnüldözői oldalon megjelenő forum shopping alapjául szolgáló tényezők a hagyományos államközi együttműködésekben ténszerűen jelen vannak, de politikai kompromisszumok, államok közötti, egyéb érdekeket szolgáló egyezségek vagy viszonyosságok rejtett vagy nyílt fizetőeszközét adják.

Az európai államok között ezek a manőverek már elvesztették politikai töltésüket, ugyanakkor éppen az uniós büntetőjogi integráció legfontosabb vívmányainak következményeként léteznek, ámbár rejtett (informális) módon érvényesülnek. A ne bis in idem transznacionális elismerése, a párhuzamosan folyó büntetőeljárások (legalábbis kezdeti) koordinálásának kötelezettsége, a joghatósági konfliktusok feloldására létrehozott szupranacionális uniós jogalap²⁰ egy-egy konkrét, több államot érintő bűncselekmény esetén azt eredményezi, hogy a

joghatósággal rendelkező államok abban a helyzetben vannak, hogy megvizsgálják és akár mindannyiukra kötelező döntést hozzanak arról, hogy melyik állam fog végső soron eljárni. Ilyenkor alapvető szempont lehet a bizonyítékok rendelkezésre állásának eltérő intenzitása a különböző szóba jöhető államokban, de bizonyosan megjelenik a *döntési mátrixban* a büntetéssel fenyegetés mértéke, akár a szankciók típusa, de nyilván az eljárási szabályok összevetése is (előzetes letartóztatás lehetősége, titkos, leplezett eszközök alkalmazásának lehetőségei stb.). Nyilvánvalóan *nem összeegyeztethető az állam kényszeren alapuló büntetőjogi rendszerének humanista alapelveivel*, ha az eljáró államra azért esne a választás, mert ott a legmagasabb a kiszabható büntetés, vagy mert ott a büntetőjogi felelősséget kizáró okok szűkebbre vannak szabva, vagy éppen a bizonyítási eljárásban követett valószínűségi követelményt alacsonyabb szinten kell kielégíteni az ítéleti bizonyossághoz, mint a többiben.

Ebben a kontextusban tehát a kimaradó tagállam számára minden olyan esetben, amelyben egyébként az EÜH járna el, konkrét és konstitutív módon jelentkezik a döntés: dönthet úgy, hogy nem jár el vagy eljár ugyan, de csak azért, hogy a ne bis in idem elv joghatását „saját” döntéssel mielőbb kikényszerítse – ennek következménye lehet a büntetlenség, immár egész Európára kiható érvényességgel. Ha az ilyen döntést esetlegesen olyan politikai motivációk is alátámasztják, amelyek az EU pénzügyi érdekeit sértő (vagy arra gyanút adó) cselekmények helyi elfedését célozzák, a tagállami döntés „safe heaven” jelleget egyértelműen általános uniós érdekeket sértene.

Mindezek elkerülése nem csupán a büntetőjogászok, de minden felelősen gondolkodó európai döntéshozó alapvető feladata.²¹

felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről HL L 328 2009. 12. 15. 42. p.

²¹ A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

²⁰ A Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során